

Sozialpolitik: (Klientenakten in Untersuchungen zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung)

Grunow, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grunow, D. (1984). Sozialpolitik: (Klientenakten in Untersuchungen zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung). In W. Bick, R. Mann, & P. J. Müller (Hrsg.), *Sozialforschung und Verwaltungsdaten* (S. 198-206). Stuttgart: Klett-Cotta.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-331528>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sozialpolitik

(Klientenakten in Untersuchungen zum Verhältnis von Bürger und Verwaltung*)

Aussagemöglichkeiten

Bei der Beantwortung des ersten Teils dieser Frage ist zu berücksichtigen, daß den von uns durchgeführten empirischen Untersuchungen ein spezifischer Themen- und Hypothesenkatalog zugrunde lag, durch den *auch* die Erfassung und Auswertung von Aktenbeständen strukturiert wurde. Das bedeutet m.a.W., daß durch die konzeptuelle und forschungsstrategische Selektion nicht unbedingt die volle Nutzbarkeit von Aktenbeständen aus diesem Forschungsverfahren zu bestimmen ist. Daher ist es wichtig, zunächst kurz auf den Stellenwert der Aktenanalyse im Rahmen unseres Forschungsdesigns für die empirische Untersuchung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung einzugehen.

Neben der systematischen *Beobachtung* von Kontakten zwischen Klienten und Verwaltungsbediensteten, der mündlichen und schriftlichen *Befragung* der Bediensteten in den publikumsbezogenen Stellen, bildet die *Aktenanalyse* (von Klientenakten) einen wesentlichen Teil eines *mehrmethodischen* Vorgehens im Forschungsprojekt¹. Dabei hat die Aktenanalyse sowohl die Funktion, Ergebnisse aus anderen Informationsquellen zu überprüfen als auch die Aufgabe, einige zusätzliche, anderweitig nicht erfaßbare Datenbestände zu sichern. Die *besondere* Bedeutung der Aktenanalyse im Rahmen unseres Forschungsdesigns ergibt sich dadurch, daß sie innerorganisatorische *Aktivitäten* sowie Transformations- bzw. Interaktionsprozesse zwischen Verwaltung und Publikum dokumentiert. Die starke Situationsbezogenheit der direkten Beobachtung von Kontakten sollte durch „flächendeckende“ Analysen der

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um die nur in wenigen Punkten modifizierte Vorlage zum Kolloquium. Wichtig ist an dieser Stelle u.E. der Hinweis, daß die Fragen zur Verwendbarkeit von Massenakten als Datenbasis a) ausschließlich mit Bezug auf noch in Bearbeitung befindliche Akten (kein Archivmaterial!) und b) nur im Sinne *forschungspraktischer* Erfahrungen (kein methodologisches oder methodisches Traktat!) beantwortet werden. Ansatzpunkte dafür ergeben sich aus den folgenden Studien: Grunow/Hegner/Kaufmann, Steuerzahler und Finanzamt, Ffm. 1978; Grunow, Steuerzahler und Finanzamt: Forschungsdesign und Ergebnisse, Ffm. 1978; Grunow/Hegner, Die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe, Bielefeld 1978; Grunow/Hegner/Schmidt, Psychiatrische Versorgung durch kommunale Gesundheitsämter, Bielefeld 1981.

1. Zur methodischen Grundlegung u.E. hierfür von großem Wert: Denzin, The research act, Chicago 1970.

Klientenakten unterstützt werden. Dazu war es erforderlich, die einzelnen Akten unter quantitativen und qualitativen Gesichtspunkten auszuwerten. Die Leitfrage dieses Untersuchungsabschnittes lautete: Bei welchen Problemlagen und Hilfebedarfen der Bevölkerung bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen (insbes. Sozialhilfeempfänger) werden durch welche Verwaltungsprozesse und Verwaltungsmaßnahmen welche Arten von Outputs oder Resultaten erzielt (und dokumentiert)?

Hierzu wurden sowohl *sozialstatistische Merkmale der Klienten* als auch Kataloge der in den Akten vorhandenen Dokumententypen, die Berichte über Klientenkontakte und die gewährten Hilfeleistungen (im Zeitverlauf), die Beschreibung der Lebenslage von Klienten sowie der Begründungszusammenhang von Anspruchsberechtigung, Bedarf und gewährten Leistungen systematisch erfaßt. Die Inhaltsanalyse in der kommunalen Sozial- und Gesundheitsverwaltung bezog sich auf insgesamt 2448 Klientenakten. Gemäß der Fragestellung unseres Projekts wurden dabei allerdings schwerpunktmäßig Akten von alten Menschen und psychisch Kranken ausgewählt, nach Zufallsprinzip jedoch auch etwa ein Drittel „Sonstige“ einbezogen (z. B. kinderreiche Familien, Arbeitslose, Alkoholiker usw.).

Auf der Basis unseres Untersuchungsdesigns läßt sich also nur teilweise die Frage beantworten, welche Informationsbestände *grundsätzlich* aus den Akten zu gewinnen sind². Zunächst läßt sich die Frage nur durch einen Vergleich zwischen den gesuchten Informationen und den in der Akte vorgefundenen oder nicht vorgefundenen Informationen beantworten. Dabei kann i. d. R. davon ausgegangen werden, daß die Akten in den Ämtern der kommunalen Sozial- und Gesundheitsverwaltung vor allem solche Informationen enthalten, durch die die Leistungsanforderungen oder Hilfebedarfe der Klienten in Verwaltungsverfahren umgesetzt werden können. Die in den Sozialhilfeakten — und nur auf diese beziehen wir uns in den folgenden empirischen Beispielen — enthaltenen Dokumente und Informationen konzentrieren sich auf den Nachweis materieller und finanzieller Hilfeleistungen; Informationen über die verschiedenen Aspekte des persönlichen und sozialen Problemsyndroms der Klienten sind eng auf die verwaltungsinterne Entscheidungsvorbereitung bezogen. So finden sich nur selten weitergehende Informationen über familiäre u. a. Lebensverhältnisse der Klienten. Dies belegen die empirischen Befunde aus der Untersuchung: Eine ausführliche Beschreibung der Problemlage von Klienten (etwa in der Größenordnung von einer DIN-A-4-Seite und mehr) befinden sich nur in 3,2% der analysierten Akten (N = 1396 Sozialamtsakten).

Aber auch in bezug auf die Klienten selbst (z. B. deren berufliche Karriere u. ä.) liefern die Akten nur ein *unvollständiges* Bild: So ist rd. 70% der von uns untersuchten Akten der erlernte Beruf des Klienten nicht erkennbar, aus rd. 20% der Akten ist der aktuell ausgeübte Beruf des Klienten nicht zu sehen. Dies gilt analog, wenn man die Akte unter dem Gesichtspunkt der Klienten*karriere* betrachtet; hier ist im allgemeinen davon auszugehen, daß sie durch die Akte nur bruchstückhaft zu rekonstruieren ist. Zusätzlich ist im Rahmen der empirischen Untersuchungen deutlich geworden, daß zwischen einzelnen Kommunen/Ämtern z. T. erhebliche Unterschiede in

2. Allerdings waren unsere „Anfragen an die Akten“ nicht sehr eng oder einseitig; sie wurden als Info-Quelle über a) die Klientensituation, b) die Leistungen der Verwaltung, c) die Bearbeitungsprozesse in der Verwaltung, d) die Beziehungen zu anderen Behörden und Institutionen, e) die Qualität eines Arbeitsmittels der Verwaltungspraxis u. a. m. herangezogen.

der Exaktheit und Vollständigkeit der Aktenführung sowie in der Einheitlichkeit der Aktenordnung bestehen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Dokumentation von Informationen/Daten als auch im Hinblick auf Argumentation und Begründung bei einzelnen Entscheidungen, die den Klienten positiv oder negativ betreffen.

In bezug auf die Konstellationen von *Einflußfaktoren auf Akteninhalte* kann man davon ausgehen, daß diese sowohl systematisch als auch zufällig variieren: systematisch insofern, als bestimmte Ämterstrukturen oder die Art der internen Arbeitsteilung dazu führen können, bestimmte Dokumente (z. B. ärztliche Gutachten; Computerausdrucke über die Zahlungen des gesamten Jahres u. ä.) nicht in den Akten aufzubewahren; zufällig insofern, als persönliche Merkmale der Aktenbearbeiter oder die interorganisatorischen Beziehungen zwischen den beteiligten Ämtern unterschiedliche Intensitäten der Bearbeitung bedingen und damit hinsichtlich der Ausführlichkeit, Korrektheit und Präzision der „Berichterstattung“ zu erheblichen Differenzen führen können.

Die faktische Einflußnahme auf die *Akteninhalte* erfolgt durch verschiedene Faktoren (wie z. B. dem Amtstyp, dem Kliententyp, dem Personaltyp, den interorganisatorischen Beziehungen usw.) derart vielfältig, daß eine „typische“ Konstellation der Einflußfaktoren kaum festzustellen ist bzw. nur in einer sehr komplizierten (multivariaten) Form definierbar wäre.

Interaktion zwischen Daten und Theorien

Hier ist erneut darauf hinzuweisen, daß die Aktenanalyse in der Sozialverwaltung im Rahmen des Projekts nur einen Teilschritt einer relativ umfassenden Analysestrategie darstellt. Es werden also die inhaltlichen Fragestellungen des Projektes vorangestellt, nicht aber eine spezifische Methode³. Das hat zur Folge, daß die theoretische Konzeption und die Fragestellungen der Untersuchung nicht „einseitig“ an einen bestimmten Datentyp gebunden sind bzw. gebunden werden. Die spezifische oder auch ergänzende Funktion der Dokumentenanalyse innerhalb dieses Spektrums verschiedener Erhebungsverfahren setzt eine umfassende Fragestellung voraus, deren Beantwortung wiederum nur durch den „Mix“ der eingesetzten Methoden zu erwarten ist. Insofern ist eine Modifikation bzw. Rücknahme der Fragestellung durch die Unfähigkeit zur Fragebeantwortung mit Hilfe eines einzelnen empirischen Verfahrens (z. B. Aktenanalyse) nicht wahrscheinlich. Dies würde ggfs. zur Wahl anderer Methoden führen, ohne daß damit die Priorität der forschungsleitenden Konzepte grundsätzlich in Frage gestellt ist.

Einflüsse von den Datenstrukturen auf die Konzepte der Untersuchung lassen sich im Rahmen eines solchen Forschungsdesigns eher daraus ableiten, daß die konkrete Arbeit mit diesen prozeßproduzierten Daten zu *zusätzlichen Überlegungen, Erweiterungen oder Nuancierungen der Fragestellung* führen kann. Das bedeutet, daß man,

3. Dies bedeutet allerdings keinesfalls, daß nicht auch das umgekehrte Vorgehen sinnvoll angewendet werden kann: die Exploration der Themen und Fragestellungen, die man mit einer vorgegebenen Untersuchungsstrategie und dem vorgegebenen Aktenmaterial bearbeiten kann/könnte. Während der Vorbereitungs- und Testphase für die Aktenanalyse sind wir teilweise so vorgegangen.

ohne eine Festlegung auf spezifische Indikatoren etc. formuliert zu haben, aus dem Material selbst Anregungen zur Präzisierung der Fragestellung erhalten kann, die durchaus nützlich für den weiteren Fortgang des Projektes sein könnten. Dabei dürfte die Diskrepanz zwischen Theorien und den Datenstrukturen um so größer sein, je „zweckentfremdeter“ oder „untypischer“ die Daten benutzt werden sollen. Anders ausgedrückt: Je stärker sich die Fragestellung an den spezifischen Datenselektionen der Produzenten dieser Prozeßdaten (z. B. der Verwaltungsbehörde) orientiert, desto weniger diskrepanz dürften die Daten und Theorien sein. In dem Maße, wie man sich bei der Benutzung der Daten bewußt macht, daß diese eine nach den Intentionen und historisch gewachsenen Handlungsstrukturen der Verwaltung konstruierte Wirklichkeit der Klientensituation u. ä. wiedergeben, wird man besonders authentische, anders nicht zu gewinnende Daten aus diesen Unterlagen herausarbeiten können.

Die genaue Festlegung der jeweiligen Analyseebene in der Aktenanalyse ist demnach nur nach dem ersten Einblick in die empirisch vorfindlichen Daten möglich, da ohne die Kenntnis der Besonderheiten der jeweiligen Aktenführung keine Rückschlüsse auf die Aussagekraft der verschiedenen Dokumente gezogen werden können. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die Akte eine für die amtsspezifische Art der Aufgabenentwicklung legitimatorische Funktion haben kann. D.h., daß beispielsweise bei der Begründung über die Ablehnung oder den Aufschub von Hilfeleistungen primär in bezug auf Rechtsvorschriften argumentiert wird, obwohl faktisch die spezifischen Motivationen, Einstellungen, Werthaltungen und Perzeptionsweisen des Personals die Entscheidung bestimmen (können). Für die Ebene theoretischer Verallgemeinerungen ergibt sich daraus das Problem der Vermeidung analytischer Fehlschlüsse, d.h. der unzulässigen Übertragung dokumentierter Verhaltensmuster und Handlungen auf eine Bewertung der „tatsächlich“ vorliegenden Handlungsfähigkeit bzw. Handlungsbereitschaften des Verwaltungspersonals.

Systematisierung der Erfahrungen

Die besondere Funktion der Akte für den verwaltungsinternen Entscheidungsprozeß besteht u. a. darin, jeweils spezifische — auf die besondere Aufgabe der Behörde zugeschnittene — Informationen zu dokumentieren. Dabei werden mit der Akte nicht in jedem Fall und nicht in vollem Umfang die Bedingungen der Entstehung der Akte oder der Informationsbeschaffung und -selektion mitdokumentiert. Insofern kann man *nicht* davon ausgehen, daß in Einzelbereichen vorhandenes Wissen über die Entstehungsbedingungen prozeßproduzierter Daten auf andere Datenträger (Akten) übertragen werden kann. Es ist deshalb anzunehmen, daß die Vielfalt der Erstellungsbedingungen von Akten Aussagen über „typische“ Akteninhalte oder Dokumentenarten nur auf einem relativ abstrakten Niveau zuläßt.

Die Präzisierung der Erstellungsbedingungen bzw. der Datenbeschaffungsbedingungen für Akten ist wiederum eine *empirische* Frage, die insbesondere in bezug auf historische Daten kaum beantwortet werden kann. Es gibt zwei Möglichkeiten der Bestimmung dieser Erstellungsprozeduren: zum einen durch das Auffinden der jeweiligen Regeln der Aktenführung, soweit sie kodiert und auch einheitlich angewendet werden!; zum zweiten durch systematische Vergleiche zwischen Informationsbe-

ständen über Personen, die in Verwaltungsakten erfaßt sind, mit anderen Informationen über und von diesen Personen selbst. Beide Arten der empirischen Bestimmung der Entstehungsbedingungen prozeßproduzierter Daten sind jedoch nur durch eine prozeßbegleitende empirische Forschung möglich; jegliche Ex-post-Rekonstruktion dieser Entstehungsbedingungen dürfte erhebliche Zuverlässigkeitsprobleme aufwerfen.

Probleme einer Verallgemeinerung der in prozeßproduzierten Daten enthaltenen Informationen bestehen aber nicht nur hinsichtlich der jeweiligen Selektivität der Informationsaufnahme bzw. ihrer Wiedergabe, sondern vor allem auch hinsichtlich der *Qualität des Datenmaterials*. Die zu beantwortende Frage lautet etwa: Unter welchen Bedingungen weisen prozeßproduzierte Daten inhaltliche Gemeinsamkeiten auf? Um diese Frage hinreichend beantworten zu können, bedarf es gesicherter empirischer Kenntnisse über die verschiedenen Aktentypen (z. B. durch Vergleich zwischen Sozialamtsakten und Strafakten o. ä.) und eines theoretischen Konzeptes, das auf aussagefähigem Abstraktionsniveau eine Typologie der für den Handlungszusammenhang relevanten Akteure formuliert (z. B. aktenführende Instanz, kooperierende Personen und Behörden, betroffene Klienten u. ä.). Unter diesen Gesichtspunkten und mit Blick auf die wenigen bisher vorliegenden empirischen Analysen von Entstehungsbedingungen prozeßproduzierter Daten (in Massenakten) ist u. E. zur Zeit die Form eines „Lehrbuches für Aktenanalysen“ ein noch zu hochgestecktes Ziel für diesen forschungsmethodischen Bereich⁴.

Vorkenntnisse

Diese Frage kann nur in Abhängigkeit von den jeweiligen Forschungsinteressen beantwortet werden. Setzt man die Aktenanalyse beispielsweise zur Vorklärung bestimmter, wichtig erscheinender Fragestellungen oder zur Beantwortung festumrissener Einzelaspekte eines Problems ein, so kann es ausreichen, den Bearbeiter/Kodierer mit den für ein induktives Vorgehen relevanten Informationen auszustatten (z. B. Abweichungen in Entscheidungsbegründungen in den verschiedenen Akten aufsuchen zu können). Anders ist es, wenn es darum geht, die Akte sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht möglichst *vollständig* zu analysieren (z. B. um Entscheidungszusammenhänge zu rekonstruieren usw.), d. h. insbesondere im Rahmen der Analyse verschiedene Datentypen aus der Akte unter sachlichen Gesichtspunkten miteinander zu verknüpfen.

Dies macht die gründliche Kenntnis des institutionellen Systems und der jeweiligen Erstellungsbedingungen der Akte notwendig, da nur so sichergestellt werden kann, daß die in den Akten enthaltenen *Abbildungen der Wirklichkeit* auch in der Analyse identifiziert und richtig interpretiert werden können. Neben der allgemeinen Kenntnis der Struktur des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik, des organisatorischen Aufbaus der Kommunalverwaltung, der Aufbau- und Ablauforganisation

4. Beim gegenwärtigen Stand der empirischen Erforschung von Massenakten wäre allerdings bereits eine (primäre induktive) Systematisierung der vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnisse eine nützliche und notwendige Aufgabe.

der Sozial- und der Gesundheitsverwaltung sowie der Kommunikations- und Kontrollstruktur des Sozialamtes ist die Kenntnis der verschiedenen Bestandteile (z. B. Formulare) der Akte und des jeweiligen Typs von Informationen notwendig, aus denen die Aktenmaterialien im wesentlichen bestehen. Aus den Erkenntnisinteressen eines Forschungsprojektes ergibt sich zudem die Notwendigkeit eines raschen und zielsicheren Zugriffs auf relevante Informationsbestände der Akte. Dies macht die Einarbeitung in die konzipierte Logik der oft variablen Dokumentenfolge ebenso notwendig wie das Beherrschen der Ordnungsformen der Akte selbst. Aus örtlichen Verschiedenheiten bei den Grundsätzen über die Verwaltung von Akten und Schriftgut resultiert das Erfordernis ortsspezifischer Arbeitsanleitungen sowohl für die Analyse der Akte (z. B. bei besonderen Leistungsabteilungen etc.) als auch für das Ziehen der Stichprobe. Das bedeutet m. a. W., daß die Unterstützung der aktenführenden Personen oder anderer Mitglieder der jeweiligen Organisation eine wichtige Voraussetzung für die Durchführung der Aktenanalyse ist. Dies gilt insbesondere auch für spezifische Kürzel, die im Rahmen des jeweiligen administrativen Systems in den Akten verwendet werden; darüber hinaus dürfte auch die Verwendung von Computerlisten u. ä. Dingen eine besondere Rolle bei der Identifikationsfähigkeit von relevanten Aktenbeständen spielen⁵.

Zusatzinformationen

Einzelne Antworten auf diese Frage ergeben sich bereits aus der Antwort auf die Frage nach den Vorkenntnissen; dennoch sei einiges wiederholt und zusammengefaßt. Um die Akte bearbeiten zu können, bedarf es der genauen Kenntnis der speziellen Vorschriften bei der Aktenführung für die Belange des jeweiligen Amtes bzw. der jeweiligen Behörde. Hierunter fallen vor allem amtspezifische Regelungen der Führung der Haupt- und Nebenakten, besondere Vorschriften für einzelne Leistungsabteilungen und Anordnungen, die die Neuanlage von Akten und die Behandlung von Akten kooperierender Ämter betreffen. Hierzu gehören auch Richtlinien über das Zuleiten von Akten an andere Stellen des Amtes, Regelungen über den Verbleib von Schriftstücken in Akten, die sich im Geschäftsgang befinden, sowie Anweisungen für die Behandlung von Gerichtsakten. Außerdem ist es notwendig, die jeweilige Zuordnung von Akten zu Stellen bzw. Bearbeiter-Teams herzustellen. Genaue Informationen über die *Aktenordnung* und *-aufbewahrung* in den Leistungsdienststellen sind deshalb ebenfalls erforderlich.

Trotz formal gleicher Aktenführungsprinzipien innerhalb einzelner Verwaltungszweige der öffentlichen Verwaltung lassen sich in bezug auf die *faktische* Aktenführung erhebliche Diskrepanzen feststellen, deren Kenntnis für die Nutzung dieses Datentyps erforderlich ist. So ist es beispielsweise möglich, daß die Sozialamtsakten praktisch alle Unterlagen für einen Klienten enthalten, während andererseits für denselben Klienten Akten in verschiedenen Teilen des Sozialamtes existieren oder paral-

5. Daraus ableitbar sind die Schwierigkeiten, mit denen der Forscher konfrontiert ist, wenn er auf Archivmaterial zurückgreift, für das diesbezügliche Rahmen-Informationen *nicht* vorliegen.

lele Akten in anderen Ämtern (z. B. im Jugendamt oder im Gesundheitsamt) geführt werden.

Ein anderes Problem ergibt sich aus der unterschiedlichen Zusammensetzung des Aktenbestandes, je nach der unterschiedlichen Zuordnung von Klienten zu einzelnen Dienststellen. So gibt es einerseits die Möglichkeit problembezogener bzw. problemgruppenbezogener Aufteilung von Akten auf einzelne Stellen gegenüber einer leistungsbezogenen Aufteilung von Gruppen (sowie gegenüber einer geographischen Aufteilung der Klientel nach Stadtbezirken usw.). Als weiteres Beispiel läßt sich die faktische Handhabung der in nahezu allen Akten zu führenden Übersichtsblätter bzw. des sogen. Akten spiegels zitieren. Hier lassen sich in der Aktenführung erhebliche Diskrepanzen feststellen, sowohl hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Beschreibung als auch hinsichtlich der tatsächlich erfolgten Bestandsaufnahme. Dies kann sich im Hinblick auf die Analyse von Klientenkarrieren als erhebliche Beeinträchtigung der Angemessenheit der Kodierung auswirken. Im Hinblick auf die Analyse verschiedener Bestandteile der Akte hat unsere Untersuchung gezeigt, daß von einem auch nur annähernd einheitlichen Bild nicht gesprochen werden kann. Bei nahezu allen Informationsbeständen lassen sich z. T. gravierende Differenzen zwischen den verschiedenen Kommunen auffinden. Um einige Beispiele zu nennen: Die Bestandteile der Akte, soweit sie den Leistungsgewährungsprozeß betreffen, schwanken bei den ausgefüllten Antragsformularen (Grundantrag) von 6,8% in der einen Kommune bis zu 18% in einer anderen; der Anteil der Akteninhalte, die aus Informationsübermittlungen an andere Ämter der Kommune bestehen, schwanken ebenfalls zwischen 3% und 18,4%; hinsichtlich versuchter oder realisierter Anspruchsüberleitungen an andere Ämter und Instanzen sind Schwankungen zwischen 1% und 15% aufgetreten. Während in den Akten einiger Kommunen bei Entscheidungsbegründungen kaum oder gar nicht in bezug auf Rechtsvorschriften argumentiert wird, ist dies in anderen Kommunen in immerhin 8,5% der Akten der Fall.

Diese Hinweise lassen vermuten, daß die Zusatzinformationen, die sachlich notwendig wären, von den Stellen nicht angeboten werden bzw. nicht angeboten werden können, die prozeßproduzierte Daten für die Auswertung bereitstellen. Wenn man berücksichtigt, wie selten und wie unvollständig oft selbst die Dokumentation der Datenerfassung bei empirischen Forschungsprojekten ist, so wird man kaum erwarten können, daß diejenigen Stellen, die Daten für ihren Arbeitszusammenhang erheben, für die Wissenschaft diesen „Extraservice“ bieten. Immerhin ist nicht zu unterschätzen, daß bei einer gewissen Organisation und Kontrolle des Datengewinnungsprozesses auch die formalen Richtlinien der Datengewinnung gewisse sinnvolle und notwendige Anhaltspunkte für die Interpretation des produzierten Datenmaterials abgeben.

Stichprobenziehung

Probleme bei der Stichprobenziehung aus Aktenbeständen ergeben sich zunächst aus der Festlegung der jeweiligen *Grundgesamtheit*. Da aufgrund der unterschiedlichen Organisationsprinzipien bei einzelnen Ämtern keine allgemeinen Regeln für die Abgrenzung der Grundgesamtheit formuliert werden können, muß diese jeweils an Ort

und Stelle identifiziert werden⁶. Die Lagerung der Akten innerhalb der von uns beispielhaft untersuchten Ämter (Sozialamt, Gesundheitsamt, Jugendamt) erfolgt nach den unterschiedlichsten Prinzipien (zentral, halbzentral, dezentral), was die Definition einer homogenen Grund- oder Teilgesamtheit erheblich kompliziert. Neben den „Schmutzeffekten“ wie den Karteileichen ist zu berücksichtigen, daß die Akten nach Problemgruppen, nach Alphabet, nach Straßenzügen usw. sortiert und/oder aufbewahrt sein können. Bei der Stichprobenziehung ist ebenfalls zu berücksichtigen, daß unterschiedliche Formen der Aktenorganisation erhebliche Unterschiede in der Geschwindigkeit und in der generellen Möglichkeit der *Aktenauffindung* bedingen können. So kann es vorkommen, daß viele Akten phasenweise „im Geschäftsgang“ sind und damit nicht greifbar oder einfach „verschwunden“ sind. Die interne Aktenordnung — ob als reines Nummernsystem, reines Alphabetsystem oder nach einem Mischprinzip — ergänzt die Schwierigkeiten der angemessenen Stichprobenziehung. Für die Statistik bedeutet dies, daß sehr unterschiedliche Verfahren gewählt werden müssen, um ein einheitliches Selektionsfeld zu haben, d. h. es müssen Anweisungen über die mögliche und zuverlässige Art der Auswahlprozedur gegeben werden. Dabei ist leider in Rechnung zu stellen, daß die Ämter bzw. das dort tätige Personal oft auch selbst nicht in der Lage sind, genaue Angaben über die Aktenbestände (Grundgesamtheit) und Verteilung auf verschiedene Bereiche und Stellen zu machen. Oft merkt man erst bei der Aktenziehung selbst, daß man falsche Prinzipien der Aktenorganisation mitgeteilt bekommen hat.

Erhebliche statistische Schwierigkeiten wirft nach wie vor die Frage einer mehrstufigen Schichtung der Stichprobe auf: die Berücksichtigung verschiedener Organisationen, verschiedener Abteilungen in den Organisationen und schließlich verschiedener Klientengruppen muß in einen Auswahlprozeß integriert werden. Hierzu liegen bisher nur sehr wenige statistische Anhaltspunkte vor. Darüber hinaus wäre es sicherlich notwendig, die Fehlerquellen der Stichprobenauswahl in diesem Kontext genauer zu spezifizieren und eine Art „Fehlerlehre“ für diesen Forschungskontext zu formulieren.

Besondere Abbildqualitäten

Prozeßproduzierte Daten sind als Aufzeichnungen von Organisationen im Rahmen *ihrer* Tätigkeit zu verstehen. In ihnen dokumentieren sich die für das zweckbestimmte Handeln der Organisation als relevant angesehenen Informationen. Die Abbildqualität dieses Datentyps besteht also zum einen darin, Aussagen über die Organisation als Handlungssystem (z. B. Regelmäßigkeiten des Entscheidungsverhaltens der Organisationsmitglieder) zu ermöglichen und zum anderen — als Nebenprodukt des Organisationshandelns —, die Definition der Klientensituation u. a. m. zu veranschauli-

6. Zwar wird auch bei diesem Thema von den Erfahrungen mit der Auswahl und Analyse von „aktiven“ Akten ausgegangen, jedoch stellen sich ähnliche Probleme für den Archivar, der ggfs. die Auswahlprinzipien für die zu archivierenden Akten (aus dem Gesamtbestand) festzulegen hat und im Interesse des späteren Nutzers auch sicherstellen muß, daß diese Prinzipien bei der Auswahlrealisierung trotz der unterschiedlichen Formen der Aufbewahrung in den produzierenden Behörden eingehalten werden.

chen. Die Einmaligkeit dieses Datentyps besteht nun gerade in der Verknüpfung der verschiedenen Aspekte des Verwaltungshandelns: die Problemsituation des Klienten, die interne Verwaltungsbearbeitung des Problems und die Verwaltungsleistung für den Klienten (ggfs. sogar die Auswirkung der Verwaltungsleistung auf den Klienten). Während man u. U. für alle Teilprozesse oder alle Teilabschnitte dieses Gesamtzusammenhanges jeweils präzisere Daten erhalten kann (z. B. durch Interaktionsbeobachtung, z. B. durch genaue Prozeßanalysen von Entscheidungsverläufen usw.), läßt sich der *Sachzusammenhang* zwischen den verschiedenen Teilprozessen nirgendwo deutlicher zum Ausdruck bringen als in der Akte und in der Aktenanalyse. Gleichwohl — und trotz des hohen verfahrensbezogenen Stellenwertes der Akte und der Aktenmäßigkeit im Verwaltungshandeln — kann nach den vorangegangenen Überlegungen nicht davon ausgegangen werden, daß Akten und Aktenbestände als selbsterklärende Datenbestände in der empirischen Sozialforschung fungieren können. Die sachgerechte Nutzung dieser Daten und damit die Abbildgenauigkeit ist wesentlich abhängig von zusätzlichen Interpretationen und Erläuterungen der Aktenproduzenten. Es ist daher unsere Überzeugung, daß die Methode der Aktenanalyse nur dann die Möglichkeiten und Chancen dieser Datentypen und ihrer Abbildqualität ausnutzt, wenn sie im Zusammenhang mit anderen Methoden der empirischen Forschung eingesetzt wird.